

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu fenomena yang mendasari penelitian ini adalah adanya paradigma perubahan tata kelola pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Desentralisasi di Indonesia ditandai dengan adanya perubahan pola hubungan yang terjadi antara pemerintah pusat dan daerah setelah diberlakukannya Undang-undang (UU) nomor 22 tahun 1999 dan UU no.25 tahun 1999 yang kemudian UU tersebut disempurnakan menjadi UU nomor 32 tahun 2004 dan UU nomor 33 tahun 2004. Pada prinsipnya desentralisasi bertujuan pada efisiensi sektor publik dalam produksi dan distribusi pelayanan, meningkatkan kualitas pembuatan keputusan dengan menggunakan informasi lokal, meningkatkan akuntabilitas dan meningkatkan kemampuan respon terhadap kebutuhan dan kondisi lokal (Giannoni, 2002) dalam (Ahmad, 2010:2). Hal inilah yang mendorong desentralisasi diserahkan dan dilaksanakan pemerintahan daerah yakni kabupaten/kota. Selain itu menurut Silverman (1990) dalam laporan World Bank di Uganda (2005) dalam (Ahmad, 2010:2), menyatakan bahwa pemerintah lokal lebih responsif terhadap warga negaranya dibanding pemerintah pusat sehingga keputusan yang diambil lebih merefleksikan kebutuhan dan keinginan rakyat. Desentralisasi akan membawa pemerintah lebih dekat dengan rakyat dan mendorong mereka untuk lebih terlibat (Mills, 1994) dalam (Ahmad, 2010:2). Nampaklah bahwa dengan adanya desentralisasi menuntut pada pemerintah

daerah dapat mengembangkan potensi yang ada di daerahnya, termasuk meningkatkan kualitas pembuatan keputusan dan meningkatkan akuntabilitas dan transparansi kepada publik.

Fenomena lain yang mendasari penelitian ini adalah adanya pendapat BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) terhadap laporan keuangan yang dihasilkan oleh SKPD di beberapa pemerintah daerah banyak yang laporan keuangannya diberi pendapat oleh BPK wajar dengan pengecualian, bahkan tidak sedikit yang dinyatakan tidak wajar bahkan tidak diberikan pendapat (*disclaimer opinion*). Dalam Kata Pengantar BPK Republik Indonesia butir 6 (BPK RI, 2006) disebutkan Bahwa : ‘Terhadap 344 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Propinsi/Kabupaten/Kota dan LK-BUMD, BPK memberi pendapat bahwa : (a) Terhadap 291 LKPD BPK memberi pendapat “Wajar Dengan Pengecualian ( WDP )” (b) Terhadap 14 LKPD, BPK memberi pendapat : “Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)” (c) Terhadap empat LKPD, BPK memberi pendapat “Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelasan ( WTP-PP ), (d) Terhadap delapan LKPD, BPK memberi pendapat “Tidak Wajar” dan (e) Terhadap 27 LKPD, BPK “Tidak Menyatakan Pendapat ( *Disclaimer* )” Dan dari **KabarIndonesia** (Butarbutar, 2009). Berbagai media cetak terbitan Sumatera Utara (20/1) dan publikasi BPK melalui situs <http://www.bpk.co.id/> memberitakan bahwa dari hasil pemeriksaan BPK Perwakilan Medan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun anggaran 2007 terhadap 19 kabupaten dan 7 kota di Provinsi Sumatera Utara, tidak satupun daerah yang mendapat nilai baik atau

opini Wajar Tanpa Pengecualian ( WTP ). Data lain yang tidak kalah mencengangkan datang dari harian Solopos. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyatakan laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) di seluruh Indonesia, termasuk di Provinsi Jateng rata-rata buruk. "Kualitas LKPD laporan keuangan pemerintah daerah di wilayah Provinsi Jateng yang meliputi satu pemerintah provinsi (Pemprov), enam pemerintah kota (Pemkot) dan 29 pemerintah kabupaten (Pemkab) kualitasnya buruk. Ini tak jauh berbeda dengan gambaran umum LKPD yang terjadi di Pemkab/Pemkot seluruh Indonesia yang juga buruk," ujar Ketua BPK, Anwar Nasution pada peresmian pembukaan kantor perwakilan BPK Jawa Tengah, di Kota Semarang, (BPK RI, 2008). Begitu juga dengan pendapat atas laporan keuangan yang dihasilkan oleh SKPD di Kabupaten Sukoharjo, yaitu Tidak Menyatakan Pendapat (*disclaimer*)

Satu upaya kongkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum. Hal tersebut diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara yang mensyaratkan bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. PP yang dimaksud dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 pasal 32 ayat (2) tersebut adalah PP Nomor 24 Tahun 2005 yaitu tentang Standar

Akuntansi Pemerintahan. PP ini juga merupakan pelaksanaan pasal 184 ayat (1) dan (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP). PP ini telah mendorong Daerah-daerah untuk melakukan perubahan dan perbaikan dalam manajemen dan pengelolaan keuangan daerah. Dengan manajemen keuangan daerah yang sehat diharapkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah di bidang keuangan akan lebih terukur. Upaya ini harus mendapat dukungan dari semua pihak karena merupakan salah satu tuntutan reformasi yang menekankan pada upaya penyelenggaraan pemerintah yang bersih ( *clean government* ) dan tata pemerintahan yang baik ( *good governance* ). ( Sugiyono, 2008 )

Selain UU yang telah disebutkan diatas, masih ada beberapa UU yang mengharuskan penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah harus berdasar pada SAP, yaitu UU no 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara, pasal 51 tentang Akuntansi Keuangan, ayat 3, menyebutkan bahwa akuntansi keuangan yang dimaksud adalah akuntansi yang digunakan untuk menyusun laporan keuangan pemerintah pusat/daerah yang sesuai dengan SAP. Demikian pula dengan UU no 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, yaitu tolok ukur yang digunakan oleh BPK dalam rangka melakukan pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah adalah mendasarkan pada prinsip-prinsip yang ada pada SAP. Logikanya sudah ada pedoman dalam menyusun laporan keuangan

pemerintah/daerah yaitu yang disebut dengan SAP (Standar Akuntansi Pemerintah), seharusnya LKPD yang dihasilkan masing-masing SKPD dari pemerintah daerah tersebut bisa lebih baik.

Dari berbagai fenomena tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan penyusunan tesis dengan judul : “IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH MELALUI PP NO. 24 TAHUN 2005 TENTANG STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN (Studi Kasus pada Dinas Pengelola Pendapatan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sukoharjo)

#### B. Rumusan Masalah

Berdasar latar belakang tersebut diatas maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah Dinas Pengelola Pendapatan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) di Kabupaten Sukoharjo ?
2. Bagaimana tingkat kepatuhan dan kendala yang dihadapi oleh DPPKAD Kabupaten Sukoharjo atas penerapan PP No. 24 Tahun 2005 ?
3. Atas dasar pelaksanaan PP No. 24 Tahun 2005 dan kendala yang dihadapi, bagaimana model pengelolaan keuangan daerah ke depan di DPPKAD Kabupaten Sukoharjo ?

#### C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah di DPPKAD Kabupaten Sukoharjo.

2. Untuk mengetahui tingkat kepatuhan dan kendala yang dihadapi DPPKAD Kabupaten Sukoharjo dalam melaksanakan PP No. 24 Tahun 2005.
3. Untuk mengetahui model pengeblaan keuangan daerah ke depan yang akan diterapkan di DPPKAD Kabupaten Sukoharjo.

#### D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti, memberi tambahan wawasan pengetahuan dan pemahaman tentang pengelolaan keuangan daerah melalui PP No. 24 Tahun 2005
2. Bagi Pemerintah Daerah, memberikan masukan yang dapat digunakan sebagai dasar penentuan model pengelolaan keuangan daerah ke depannya.
3. Bagi Masyarakat, dapat mengetahui dan memperoleh pengetahuan tentang pelaksanaan, kendala dan upaya yang dilakukan Pemda dalam mengelola keuangan daerah.

#### E. Kerangka Teoritik

PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yang selanjutnya disebut SAP, adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintahan. Keberadaan SAP sendiri sebagai produk hukum yang lahir atas dasar paket Undang-Undang Keuangan Negara, seharusnya merupakan pedoman bagi DPPKAD Kabupaten Sukoharjo dalam melaksanakan tugas profesionalnya yaitu menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah sebagai wujud pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan yang setidaknya

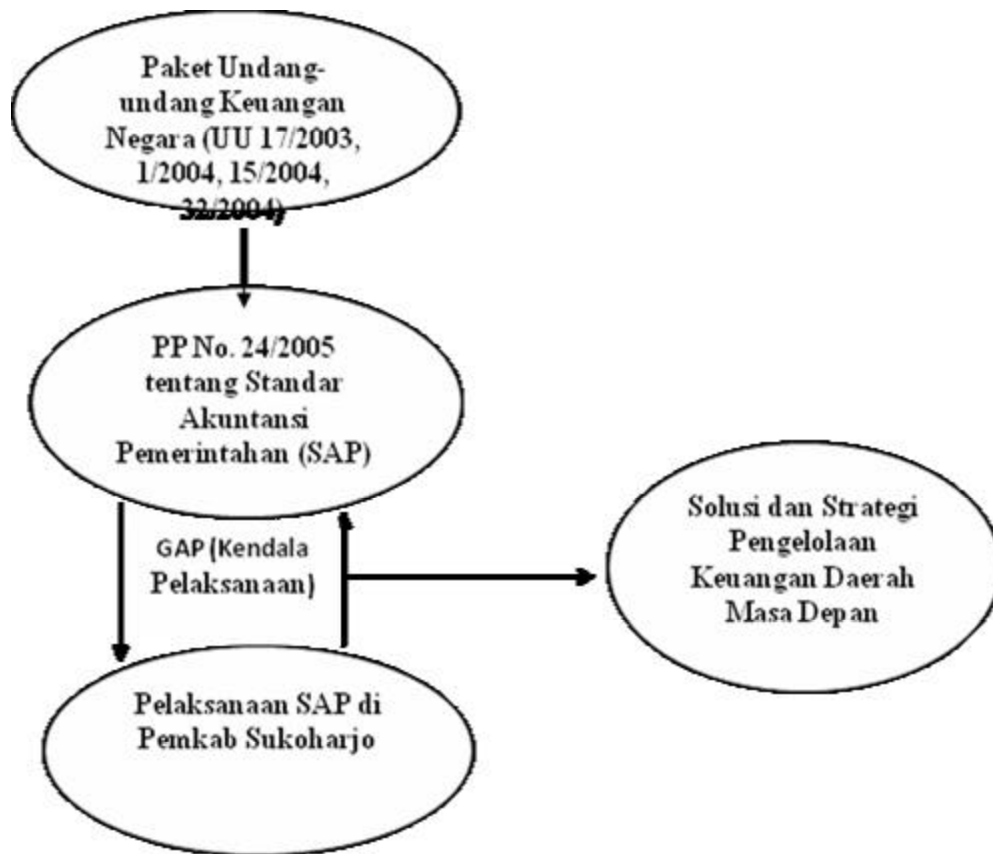
tidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.

PP No. 24 Tahun 2005 pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa SAP dinyatakan dalam bentuk Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan, yang selanjutnya disebut PSAP. Pasal 4 menyebutkan bahwa : PSAP sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) terdiri dari :

1. PSAP No. 1 tentang Penyajian Laporan Keuangan.
2. PSAP No. 2 tentang Laporan Realisasi Anggaran.
3. PSAP No. 3 tentang Laporan Arus Kas.
4. PSAP No. 4 tentang Catatan atas Laporan Keuangan
5. PSAP No. 5 tentang Akuntansi Persediaan.
6. PSAP No. 6 tentang Akuntansi Investasi
7. PSAP No. 7 tentang Akuntansi Aset Tetap
8. PSAP No. 8 tentang Akuntansi Konstruksi Dalam Pengerjaan
9. PSAP No.9 tentang Akuntansi Kewajiban
10. PSAP No. 10 tentang Koreksi Kesalahan, Perubahan Kebijakan Akuntansi, dan Peristiwa Luar Biasa
11. PSAP No. 11 tentang Laporan Keuangan Konsolidasian.

#### F. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan berikut ini :



Gambar 1.1 : Kerangka Pemikiran

#### G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berusaha untuk memecahkan masalah secara sistematis, dengan metode-metode dan teknik tertentu yang ilmiah. Kegiatan penelitian merupakan usaha untuk menganalisa serta mengadakan konstruksi secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti



tidak adanya hal-hal yang bertentangan dengan suatu kerangka tertentu.  
(Soekanto, 2007)

## 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan. yaitu penelitian yang mengharuskan peneliti turun langsung ke lapangan, tempat dimana peneliti dapat memperoleh data.

## 2. Pendekatan Penelitian

Menurut Soetandyo Wignyosoebroto ada lima macam konsep hukum, sebagai berikut:

1. Hukum adalah asas-asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal, tipe kajiannya adalah filsafat hukum.
2. Hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan nasional, tipe kajiannya adalah ajaran hukum murni.
3. Hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim (*in concreto*) dan terisistematisasi sebagai *judge mad law*. Sedangkan tipe kajiannya *sociological jurisprudence*.
4. Hukum sebagai pola-pola perilaku sosial yang terlembaga eksis sebagai variable sosial yang empiris, tipe kajiannya sosiologi hukum.
5. Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka. Tipe kajiannya sosiologi dan atau antropologi hokum (dalam Ashshofa, 2004:11)

Penelitian ini mendasarkan pada konsep hukum yang ke-5 (lima) yaitu “hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para pe laku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka. Tipe kajiannya adalah sosiologi dan atau antropologi hukum. Hukum bukan sebagai rules tetapi sebagai regularitas dalam kehidupan sehari-hari sehingga penelitian ini disebut sebagai penelitian empiris atau penelitian nondoktrinal.

Berdasarkan uraian tersebut maka tipe kajian penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum nondoktrinal dengan analisa kualitatif.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis empiris, karena masalah yang akan diteliti adalah keterikatan antara faktor yuridis terhadap faktor empiris yang terjadi di dalam praktek.

Adapun faktor yuridis tersebut adalah peraturan-peraturan atau hukum yang mengatur tentang penyajian laporan keuangan pemerintah yang harus mengacu pada pernyataan standar akuntansi pemerintahan yang mempunyai prinsip transparansi dan akuntabilitas. Karena hukum dikonsepsikan sebagai norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Maksud dari yang bersifat yuridis dalam hal ini hukum dipandang sebagai lembaga yang otonom, lepas dari lembaga hukum lainnya.

Sedangkan pendekatan secara empiris adalah pendekatan dengan melakukan penelitian lapangan dalam rangka mengolah dan menganalisa data yang dikemukakan sebagai pembahasan. Data untuk jenis penelitian lapangan bersumber dari informan atau subyek penelitian, dalam penelitian ini sumber datanya adalah pejabat dan karyawan yang berada di Dinas Pengelola Pendapatan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sukoharjo.

### 3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Dinas Pengelola Pendapatan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sukoharjo. Penentuan lokasi didasarkan pada alasan bahwa Kabupaten Sukoharjo merupakan salah satu Kabupaten yang Laporan Keuangannya pernah diberi pendapat oleh BPK yaitu Tidak diberikan Pendapat alias *disclaimer*.

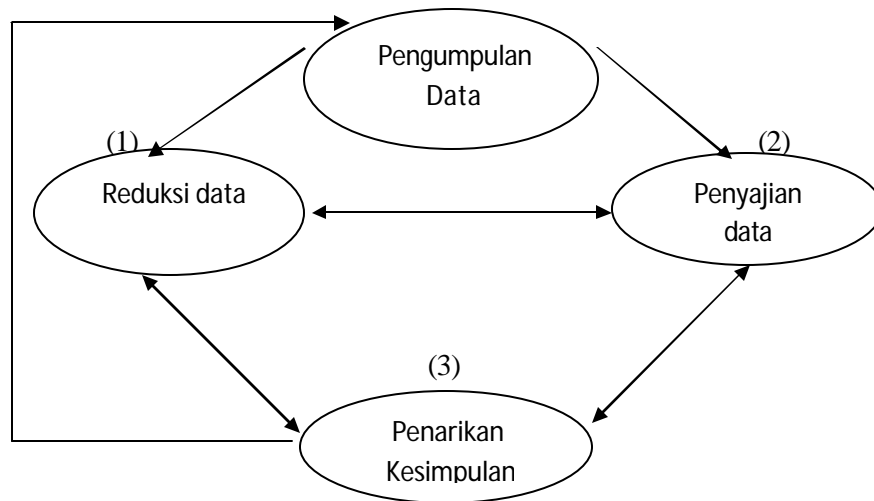
### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data untuk penelitian kualitatif ini adalah wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis terhadap kuesioner tentang penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dilakukan dengan Forum Group Discussion (FGD) yang dihadiri oleh Kepala Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) beserta Kepala Bidang Tata Kelola Keuangan dan Akuntansi (TAKUN) pada DPPKAD dan Kepala Seksi Pelaporan Akuntansi di bidang TAKUN pada DPPKAD.

### 5. Teknik Analisis Data

Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis mengalir (*flow model analysis*) dan analisis interaktif (*interactive model of analysis*). Dalam proses analisis terdapat 3 komponen utama yang harus benar-benar dipahami oleh setiap peneliti kualitatif. Tiga komponen tersebut adalah 1. Reduksi, 2. Penyajian Data, 3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi. (Sutopo, 2006 : 113)

Model analisis mengalir berarti melakukan analisis dengan menjalin secara paralel ketiga komponen analisis itu secara terpadu baik sebelum, pada waktu maupun sesudah mengumpulkan data. Sedangkan model analisis interaktif berarti menjadikan aktivitas ketiga komponen analisis itu berbentuk interaksi dengan proses pengumpulan data sebagai proses siklus. (Sutopo, 2006 : 120)



Gambar 1.2 : Model analisis interaktif menurut HB Sutopo

Keterangan :

Pada waktu pengumpulan data, peneliti selalu membuat reduksi data dan sajian data. Data yang berupa catatan lapangan yang terdiri dari bagian diskripsi dan refleksinya adalah data yang telah digali dan dicatat. Dari dua bagian data tersebut peneliti menyusun rumusan pengertiannya

secara singkat, berupa pokok-pokok temuan yang penting dalam arti inti pemahaman segala peristiwa yang dikaji yang disebut reduksi data. Kemudian dilakukan penyusunan sajian data yang berupa kriteria sistematis dan logis dengan suntingan penelitiannya supaya makna peristiwanya lebih mudah dipahami dan dilengkapi dengan perabot sajian data yang diperlukan (matrik, gambar dan sebagainya). Dari sajian tersebut dilakukan penarikan kesimpulan (sementara) dilanjutkan dengan verifikasinya. Apabila kesimpulan dirasa kurang mantap dapat dilakukan pengulangan dan penambahan dalam pengumpulan data, reduksi data dan sajian data sehingga prosesnya selalu berlangsung dalam bentuk siklus.(Sutopo, 2006 : 120)

Data-data yang diperoleh dari survey awal yang dilakukan bulan Juli 2010 dan dilanjutkan dengan wawancara dengan Forum Group Discussion (FGD) bulan November 2010, yang berupa informasi tentang pelaksanaan pengelolaan keuangan yang terjadi di Pemkab Sukoharjo, dipilih yang relevan dengan pokok masalah dari penelitian ini. Data tentang pelaksanaan pengelolaan keuangan kemudian dibandingkan dengan pokok-pokok yang terdapat dalam sebelas pernyataan standar akuntansi pemerintahan (PSAP), dan disajikan dalam pembahasan secara urut dari PSAP no 1 sampai PSAP no 11. Langkah terakhir adalah menyimpulkan hasil temuan di Pemkab Sukoharjo yang telah diperbandingkan dengan teorinya yaitu sebelas pernyataan standar akuntansi pemerintahan (PSAP).

## 6. Sistematika Pembahasan

Penulisan tesis ini dibagi menjadi lima bab, yang tersusun secara berurutan dari bab pertama sampai bab terakhir. Bab yang satu dengan lainnya terdapat keterkaitan sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh.

Penulisan ini diawali dengan bab I, yang menjelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika pembahasan

Dalam bab II, akan diuraikan tentang kajian pustaka yang meliputi, penelitian yang relevan, mekanisme hukum keuangan negara, standar akuntansi pemerintahan, pengawasan pelaksanaan keuangan negara dan kepatuhan dalam melaksanakan PP No. 24 Tahun 2005.

Dalam bab III, akan diuraikan tentang gambaran umum lokasi penelitian yang meliputi, letak geografis kabupaten Sukoharjo, visi dan misi, sosial budaya, potensi, infrastruktur, ekonomi dan keuangan, dan akuntabilitas kinerja pemerintah.

Dalam bab IV, akan diuraikan tentang deskripsi dan pembahasan, yang meliputi pelaksanaan wawancara dengan Forum Group Discussion dan hasil analisis.

Dalam bab V, yaitu tentang penutup, yang meliputi simpulan dan saran.